FEATURES OF GERMAN SYSTEM MANAGEMENTS AND JURISPRUDENCE ARE IN AFRICAN COLONIES

Luzenko S. M.

This article analysed the governance and low in the German African colonies in the late XIX early XX centuries. The author reveals the general and the particular in the organization of administrative and judicial proceedings of each of the German colonies.

Key words: *colonies, the colonial administration, the colonial judiciary, the colonial legislation.*

УДК 349.4

ЩОДО СПОСОБІВ ЗДІЙСНЕННЯ САМОВРЯДНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ЗА ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ

Є. А. Марахін, *здобувач*
Інституту економіко-правових досліджень
Національна академія наук України

Проаналізовано норми земельного, екологічного та адміністративного законодавства, якими передбачено повноваження і методи впливу суб'єктів самоврядного та суспільного контролю щодо забезпечення використання земельних ділянок за цільовим призначенням. Надано підготовлені пропозиції щодо вдосконалення зазначеного законодавства.

Ключові слова: *цільове призначення, самоврядний контроль, громадський контроль, земельна ділянка.*

Постановка проблеми. Земельне законодавство закріплює право власників земельних ділянок та землекористувачів самостійно господарювати на землі (п. «а» ч. 1 ст. 90, п. «а» ч. 1 ст. 95 ЗК України), однак спосіб та умови використання земельних ділянок зазначеними суб'єктами обмежуються їх цільовим призначенням. Проте не кожний землевласник та землекористувач належним чином забезпечує використання земельних ділянок за цільовим призначенням. Установити подібні факти можливо завдяки здійсненню контролю використання земельних ділянок за цільовим призначенням, оскільки, як слушно зауважує С. Кравченко, контроль виступає засобом

© Марахін Є. А., 2012

виявлення порушень тих земельно-правових приписів, що видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування [1, с. 3]. Крім того, відмічає С. Диптан, в Україні надзвичайно високим є рівень господарського використання території (понад 92 %), здійснено економічно та екологічно необґрунтований розподіл земель за цільовим призначенням. Багаторічна екстенсивна урбанізація та індустріалізація територій, неконтрольований сільськогосподарський тиск на ґрунтовий покрив спричинили глибокі зміни природних властивостей земель, трансформацію внутрішньоґрунтових процесів, втрату ними самовідновлювальної здатності [2, с. 9]. Зазначене вказує на необхідність посилення контролю використання земельних ділянок за цільовим призначенням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Після прийняття Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [3] науковці почали приділяти увагу дослідженню відносин, пов'язаних із контролем за використанням та охороною земель. Причому можна виділити різні напрями таких досліджень. Так, одні автори розглядали загальні засади контролю за використанням та охороною земель (С. Хом'яченко, І. Багрій), другі приділяли увагу контролю за використанням та охороною окремих категорій земель (С. Кравченко, Т. Кичилюк, Ю. Корнєєв), треті зосереджували увагу на повноваженнях та діяльності суб'єктів, які здійснюють контроль за використанням та охороною земель (І. Городецька, В. Курило) та ін. Однак питання способів здійснення самоврядного та громадського контролю використання земельних ділянок за цільовим призначенням до теперішнього часу не вирішувалося, а часті зміни законодавства, яке регулює зазначені відносини, вимагає нового теоретичного пошуку розв'язання проблем, що свідчить про актуальність заявленої теми.

Формулювання цілей. Метою статті є конкретизація способів (методів) здійснення самоврядного та громадського контролю використання земельних ділянок за цільовим призначенням та розроблення пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства.

Виклад основного матеріалу. ЗК України залежно від суб'єктів здійснення контролю за використанням земель виділяє три їх види: державний, самоврядний та громадський (статті 188–190), з яких у цьому дослідженні буде приділено увагу останнім двом, оскільки саме щодо них питання способів їх здійснення не отримали належного регулювання.

Наділення органів місцевого самоврядування (а саме виконавчих органів сільських, селищних, міських рад) можливістю здійснення контролю за додержанням законодавства про охорону довкілля, у тому числі за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель (самоврядний контроль), передбачено у ст. 189 ЗК України, а також

закріплено у підп. «ї» ч. 1 ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], підп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]. Однак відповідні норми є загальними, крім того, в них не прослідковується комплексність, поєднання таких його аспектів, як повноваження суб'єктів, способи (методи) та заходи їх впливу на правопорушників.

У теорії земельного права деякі дослідники вважають, що самоврядний та державний контроль мають схожі риси. Так, І. Багрій зазначає, що самоврядний і державний контроль у галузі використання та охорони земель мають спільне походження. Вони являють собою реалізацію земельних інтересів Українського народу — через діяльність двох гілок публічної влади — органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, самоврядний і державний контроль за використанням і охороною земель мають спільну мету, яка полягає у забезпеченні охорони земель як основного національного багатства. Відмінність між ними полягає у характері суспільних інтересів, які реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель. Якщо державний контроль за використанням та охороною земель виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель [6].

Таку позицію авторки слід підтримати з огляду на те, що суб'єкти державного і самоврядного контролю представляють публічні інтереси всього Українського народу, маючи лише територіальну різницю поширення своїх повноважень. Проте жодний нормативно-правовий акт не визначає контрольних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та методи здійснення ними контролю використання земельних ділянок за цільовим призначенням. Тому слід погодитись із І. Багрій, яка вважає, що сьогодні існує проблема відсутності правового механізму вирішення питання змісту і порядку здійснення контролю органами місцевого самоврядування. Виникає парадоксальна ситуація: Кодекс виділяє такий вид контролю, але не визначає його зміст [6].

На практиці це приводить до вкрай неефективної діяльності суб'єктів, що здійснюють самоврядний контроль. Оскільки встановлювати факт порушення земельного законодавства не входить до їх компетенції, то вжиття заходів впливу на правопорушника, який використовує земельні ділянки не за цільовим призначенням, можливе лише після проведення контрольної (наглядової) діяльності суб'єктами, уповноваженими здійснювати саме державний контроль використання земель за цільовим призначенням. Така ситуація спричиняє тривалість правопорушення, заподіяння шкоди природному ресурсу, можливість ухилення від відповідальності суб'єктів тощо.

Враховуючи зазначене, слід підтримати пропозицію І. Багрій щодо повноважень та способів (методів) їх виконання, яка пропонує до повноважень суб'єктів, які здійснюють самоврядний контроль у сфері використання та охорони земель, віднести: а) організацію та здійснення самоврядного контролю використання та охорони земель, у тому числі дотриманням умов договору оренди земельних ділянок, які перебувають у комунальній власності; б) встановлення факту порушення земельного законодавства. Такі повноваження, на її думку, мають бути закріплені у Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», прийнятому в новій редакції з назвою Закон України «Про контроль за використанням та охороною земель», у якому був би врегульований комплекс питань здійснення самоврядного та громадського контролю використання та охорони земель [6].

Для досягнення заявленої мети, крім розгляду теоретичних розробок здійснення самоврядного контролю, доцільно проаналізувати акти (рішення (проекти рішень)) органів місцевого самоврядування, у яких уточнюються загальні засади цього контролю.

Такий аналіз вказує на те, що до раніше запропонованих способів (методів) також можна віднести ті, які органи місцевого самоврядування самостійно використовують у практичній діяльності, пов'язаній із здійсненням самоврядного контролю, а саме: а) залучення до перевірок виконання вимог земельного законодавства представників органів виконавчої влади (органів земельних ресурсів, інспекції державного архітектурно-будівельного контролю та ін.), фахівців наукових інститутів, навчальних закладів, установ, підприємств, організацій усіх форм власності; б) надання методичної допомоги і рекомендацій власникам земельних ділянок та землекористувачам з питань використання й охорони земель; в) складання та затвердження планів щодо обстежень земельних ділянок стосовно дотримання умов їх використання та охорони відповідно до чинного законодавства України та правовстановлюючих документів; г) проведення у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапису, кіно- і відеозйомки як допоміжних засобів для запобігання порушенням земельного законодавства України (п. 2.1.16, п. 2.1.17, п.3.2.1, п. 3.2.5 Положення про самоврядний контроль в галузі будівництва, використання та охороною земель у м. Житомирі [7]); ґ) постійне спостереження за станом використання земель та отримання від землекористувачів і землевласників відповідної проміжної та підсумкової інформації про використання земель; д) складання актів обстеження стану земельних ділянок та дотримання умов їх використання, а у разі виявлення порушень надіслання матеріалів контролюючим та правоохоронним органам для вжиття заходів відповідно до чинного законодавства України; е) видання власникам землі і землекористувачам попередження організаційно-розпорядчого характеру з питань використання та охорони земель (п. 1.6,

п. 6.1.2, п. 6.2 Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у м. Кривому Розі [8], п. 3.2 Порядку здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві [9]); ж) збирання, зведення та аналіз інформації, необхідної для здійснення контролю за використанням та охороною земель (п. 2.1.10 Тимчасового положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель, об'єктів нерухомого майна у м. Вінниці) [10].

Ефективність самоврядного контролю використання земельних ділянок за цільовим призначенням буде більш дієвою, якщо до способів (методів) його здійснення при виявленні правопорушень віднести ті, застосування яких фактично впливатиме на правопорушника, зокрема, шляхом: а) припинення права користування земельними ділянками, що використовуються не за цільовим призначенням, у разі незабезпечення землекористувачем їх використання за цільовим призначенням протягом трьох місяців з моменту встановлення факту правопорушення законодавства; б) обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням земельного законодавства, вимог, дозволів чи договорів на використання земельних ділянок; в) видання обов'язкових до виконання приписів щодо усунення наслідків нецільового використання земельних ділянок та приведення їх у стан, що відповідає цільовому призначенню, будь-яким суб'єктам, що використовують земельні ділянки (незалежно від форми власності) у межах території відповідної територіальної громади.

Для реалізації зазначених пропозицій та з урахуванням вимоги законодавства стосовно того, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування діють виключно в межах повноважень та у спосіб, передбачений законом, доцільно закріпити наведені способи (методи) у раніше запропонованому Законі України «Про контроль за використанням та охороною земель».

Другим видом контролю використання земельних ділянок за цільовим призначенням залежно від суб'єкта його здійснення є громадський контроль, що покликаний сприяти самоврядному контролю, оскільки громадські інспектори призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, що випливає зі змісту ст. 190 ЗК України. Однак відповідний вид контролю до теперішнього часу не набув поширення, адже Положення, яким закріплювалися б повноваження громадських інспекторів, центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах не затверджувалося.

Наразі громадський контроль використання земельних ділянок за цільовим призначенням у сучасних умовах може здійснюватися в межах діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля, повноваження яких визначено

у ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природнього середовища» та Положенні про громадських інспекторів з охорони довкілля [11].

Разом з тим чинне законодавство наділяє громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель владними повноваженнями щодо можливості встановлення факту порушення земельного законодавства, у тому числі щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням, що випливає зі змісту п. 7^1 ч. 2 ст. 255 Кодексу про адміністративні правопорушення [12]. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати нормативно-правові акти щодо інспекційної діяльності різних громадських інспекторів, що надасть можливість запропонувати зміст повноважень громадських інспекторів з контролю використання земельних ділянок за цільовим призначенням та визначити способи (методи) виконання таких повноважень.

Аналіз екологічного та містобудівного законодавства дає підстави стверджувати, що до повноважень саме громадських інспекторів з контролю використання та охорони земель можна віднести: а) здійснення контролю за використанням та охороною земель спільно з органами місцевого самоврядування; б) встановлення факту порушення земельного законодавства; в) збирання інформації про порушення земельного законодавства в межах території поширення повноважень; г) роз'яснення громадянам вимог земельного законодавства щодо використання та охорони земель; ґ) підготовка пропозицій щодо вдосконалення заходів запобігання вчиненню земельних правопорушень; д) участь у судових засіданнях як свідок.

При цьому зазначені повноваження можуть виконуватися шляхом: а) проведення перевірок додержання юридичними (всіх форм власності) та фізичними особами земельного законодавства; б) здійснення огляду (обстеження) земельної ділянки під час проведення перевірок за умови наявності розпорядження органу, що призначив громадського інспектора, на проведення перевірки (обстеження) та посвідчення інспектора; в) складання актів перевірок та протоколів про адміністративні правопорушення (з наступним їх поданням відповідному органу для притягнення винних до відповідальності; г) доставляння осіб, які вчинили порушення земельного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ; ґ) перевірки документів на право користування земельною ділянкою; д) проведення у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапису, кіно- й відеозйомки як допоміжних засобів для попередження і розкриття порушень законодавства у галузі використання та охорони земель.

Запропоновані повноваження громадських інспекторів з контролю використання та охорони земель, а також способи (методи) їх виконання доцільно закріпити в наказі Державного агентства земельних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадського інспектора з контролю за вико-

ристанням та охороною земель», який сприятиме підвищенню виявлення порушень земельного законодавства.

Таким чином, наведене дозволяє стверджувати, що першочерговими напрямами вдосконалення законодавства у відносинах, що досліджуються, слід вважати розроблення положень та окремих нормативно-правових актів щодо здійснення самоврядного та громадського контролю.

Висновки. З метою заповнення прогалин нормативно-правового регулювання зазначених положень доцільно закріпити у запропонованому Законі України «Про контроль за використанням та охороною земель» такі способи (методи) виконання повноважень суб'єктів самоврядного контролю: а) припинення права користування земельними ділянками, що використовуються не за цільовим призначенням, у разі незабезпечення землекористувачем її використання за цільовим призначенням протягом трьох місяців з моменту встановлення факту правопорушення законодавства; б) обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням земельного законодавства, вимог, дозволів чи договорів на використання земельних ділянок; в) видавання обов'язкових для виконання приписів щодо усунення наслідків нецільового використання земельних ділянок та приведення їх у стан, що відповідає цільовому призначенню, будь-яким суб'єктам, що використовують земельні ділянки (незалежно від їх форми власності) в межах території відповідної територіальної громади. Крім цього, видати наказ Державного агентства земельних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадського інспектора з контролю за використанням та охороною земель», закріпивши у ньому повноваження громадських інспекторів та способи (методи) їх виконання такого змісту: « …До повноважень громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель належить: а) здійснення контролю за використанням та охороною земель спільно з органами місцевого самоврядування; б) встановлення факту порушення земельного законодавства; в) збирання інформації про порушення земельного законодавства в межах території поширення повноважень; г) роз'яснення громадянам вимог земельного законодавства щодо використання та охорони земель; ґ) підготовка пропозицій щодо вдосконалення заходів запобігання вчиненню земельних правопорушень; д) участь у судових засіданнях як свідка.

Зазначені повноваження можуть виконуватися шляхом: а) проведення перевірок додержання юридичними (всіх форм власності) та фізичними особами земельного законодавства; б) здійснення огляду (обстеження) земельної ділянки під час проведення перевірок за умови наявності розпорядження органу, що призначив громадського інспектора, на проведення перевірки (об-

стеження) та посвідчення інспектора; в) складання актів перевірок та протоколів про адміністративні правопорушення (з їх наступним поданням відповідному органу для притягнення винних до відповідальності; ґ) доставляння осіб, які вчинили порушення земельного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ, якщо особу порушника не можна встановити на місці порушення; д) перевірки документів на право використання земельною ділянкою; е) проведення у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапису, кіно- й відеозйомки як допоміжних засобів для попередження і розкриття порушень законодавства в галузі використання та охорони земель…».

Внесення цих доповнень сприятиме підвищенню ефективності здійснення різних видів контролю використання земельних ділянок за цільовим призначенням та попередженню відповідних земельних правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кравченко, С. Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. Д. Кравченко; Нац. акад. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2010. — 16 с.
2. Диптан, С. А. Екологічні та економічні засади удосконалення системи контролю за використанням та охороною земель несільськогосподарського призначення: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.06 / С. А. Диптан; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 20 с.
3. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.
4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. Багрій І. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3596. — Заголовок з екрана.
7. Про затвердження Положення про самоврядний контроль в галузі будівництва, використання та охорони земель у м. Житомирі та склад комісії : проект рішення Житомирської міської ради від 15 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zt-rada.gov.ua/pages/p2052/. — Заголовок з екрана.
8. Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у м. Кривому Розі : проект рішення Криворізької міської рада [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.trnvk.dp.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=280:-q-&catid=42:2010-04-26-08-17-21&Itemid=61. — Заголовок з екрана.

9. Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві : рішення Київської міської ради від 25 вересня 2003 р. № 16/890 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/4836DB09D69C875EC22573C0005388F6?OpenDocument. — Заголовок з екрана.
10. Тимчасове положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель, об'єктів нерухомого майна у м. Вінниці : рішення Вінницької міської ради від 19 серпня 2011р. № 379 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://vmr.gov.ua/info.aspx?langID=1&pageID=34717. — Заголовок з екрана.
11. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 12. — Ст. 631.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відом. Верхов. Ради Української РСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.

ОТНОСИТЕЛЬНО СПОСОБОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ САМОУПРАВЛЯЕМОГО И ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПО ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ

Марахин Е. А.

Проанализированы нормы земельного, экологического и административного законодательства, которыми предусмотрены полномочия и методы влияния субъектов общественного и самоуправленческого контроля относительно обеспечения использования земельных участков по целевому назначению. Внесены предложения по усовершенствованию этого законодательства.

Ключевые слова: *целевое назначение, самоуправляемый контроль, общественный контроль, земельный участок.*

ON HOW TO IMPLEMENT A SELF-GOVERNING AND PUBLIC CONTROL OF LAND SITES FOR THE INTENDED PURPOSE

Marahin E. A.

In this article the analysis of the rules of the land, environmental, administrative law provides that the powers and methods of influence of public entities and local government control with respect to ensuring the use of land for specific purposes, in which prepared proposals to improve this legislation is conducted.

Key words: *purpose, self-control, social control, land.*